

Jürgen Groß

Militär und Macht im internationalen System

Heft 131

Hamburg, Mai 2003

✓

Inhalt

1. Worauf beruht Macht?	5
2. Machtmittel internationaler Akteure	12
3. Machtgrundlagen im internationalen System	14
3.1 Macht ist nicht nur Sanktionsmacht	14
3.2 Legitimierte Macht	18
3.2.1 Demokratie und internationale Organisationen	18
3.2.2 Demokratische Ansätze in der Europäischen Union	20
3.2.3 Friedensstrategische und politische Folgerungen	22
3.3 Identifikationsmacht	25
3.3.1 Wie wirkt Identifikationsmacht?	25
3.3.2 Sanktionsmacht und Identifikationsmacht	28
3.3.3 Identifikationsmacht und Streitkräfte	29

1. Worauf beruht Macht?

Die Streitkräfte Nordkoreas zählen zu den zahlenmäßig stärksten der Welt, das Land jedoch zu den macht- und einflusslosesten Staaten im internationalen System. Die ökonomische und militärische Macht der USA entschied zwei Weltkriege und legte damit den Grundstein für einen beispiellosen globalen Einfluss, der meist auch bereitwillig akzeptiert wurde; zuletzt musste die einzig verbliebene Supermacht und unangefochtene Nummer Eins bei ihrer Absicht, wieder gegen ein diktatorisches Regime Krieg zu führen, indessen feststellen, dass sie bei der großen Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft weder Beifall noch Unterstützung fand. Die Sowjetunion war bis zum Ende der Ära des Kalten Krieges eine gewaltige Militär- und Nuklearmacht; kurze Zeit später aber war sie von der politischen Landkarte verschwunden. Das nationalsozialistische Deutschland war Ende der dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts die stärkste Militärmacht Europas und es erzielte mit dieser Macht im Rücken eine Reihe spektakulärer politischer und militärischer Erfolge - doch ohne ernsthafte Aussicht, sie auch dauerhaft zu behaupten. Das Wilhelminische Deutschland war zu Beginn des 20. Jahrhunderts der ökonomisch und militärisch stärkste Staat Europas; den Ersten Weltkrieg hat es dennoch verloren. Seine Kapazitäten waren signifikant größer als noch in der Ära Bismarck, aber die Chancen, seine machtpolitischen Ziele zu erreichen, ungleich geringer. In den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts waren die USA ein vom Bürgerkrieg gezeichnetes Land; gerade ein halbes Jahrhundert später waren sie die größte Macht der Welt - und während dieses Aufstiegs war ihre Armee zahlenmäßig geringer als etwa diejenige Serbiens oder Bulgariens. Im 18. Jahrhundert hielt Preußen während des Siebenjährigen Krieges drei etablierte Großmächte in Schach; nur ein paar Jahrzehnte später brach es, obwohl sich seine militärischen Kapazitäten kaum geändert hatten, gegen nur *einen* dieser Gegner sofort und vollständig zusammen. Im 16. Jahrhundert verfügte Spanien über gewaltige ökonomische Ressourcen, noch gewaltiger aber waren seine Militärausgaben, was dazu führte, dass es mehrmals Staatsbankrott anmelden musste - dessen ungeachtet blieb es eineinhalb Jahrhunderte lang der mächtigste Staat Europas.

Die Geschichte des internationalen Systems ist ohne die Verwendung des Begriffs der Macht unmöglich zu beschreiben. Aber ist sie damit auch schon hinreichend zu erklären? Die aufgeführten Beispiele geben Anlass, daran zu zweifeln. Allzu viele Fragen bleiben offen. Ist ein Staat schon deshalb

mächtig, weil er über bestimmte Potentiale, Machtmittel verfügt? Und welche wären das: militärische, ökonomische oder noch andere? Und welche davon sind die wichtigsten? Oder ist es, wie einige der Beispiele es vielleicht nahe legen, nicht viel entscheidender, in welcher internationalen Konstellation, mit welchen Verbündeten und gegen welche Konkurrenten die eigenen Mittel eingesetzt werden? Aber auch damit lassen sich nicht alle unsere Fallbeispiele erklären. Wieso, muss man sich fragen, kann praktisch dasselbe militärische Potential schon in einer sehr kurzen Zeitspanne - unter oft sogar verbesserten äußeren Rahmenbedingungen - so dramatisch an Wirksamkeit einbüßen? Wie, d.h. durch welche elementaren Wirkungsmechanismen, kommen eigentlich machtrelevante Prozesse zustande? Jeder Versuch einer Antwort muss bei der außerordentlichen Komplexität und Vieldeutigkeit dieses Begriffs selbst ansetzen.

Schon seine Definitionselemente sind keineswegs unstrittig. So etwa wird vielfach die Auffassung vertreten, Macht gehe von einer „agierenden“ Person bzw. Institution aus. Danach rufen ausschließlich (prinzipiell beobachtbare) Handlungen eines Machthabers bestimmte Machtwirkungen hervor.¹ Diese behavioristische Sichtweise kann jedoch verschiedene Vorgänge aus der Empirie der internationalen Politik kaum erklären. Der Bündnissolidarität, die etwa die Bundesrepublik jahrzehntelang innerhalb der Nordatlantischen Allianz und speziell gegenüber deren Führungsmacht konstant bewies, lagen keineswegs immer konkrete Handlungen, ja oft nicht einmal eine eindeutig erkennbare Willensäußerung der Vereinigten Staaten zugrunde, dennoch war hier zweifellos eine Machtbeziehung wirksam. Vor dem Hintergrund solcher „antizipierten Reaktionen“ erscheint die Konzentration der traditionellen Politikwissenschaft auf „beobachtbare“, manifeste Macht den realen Gegebenheiten im internationalen System nicht adäquat.² Demgemäß verzichten einige Definitionen auch auf das Element

1 Vgl. etwa H. Lasswell/A. Kaplan, *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven 1950, S. XIV.

2 Vgl. dazu auch Peter Bachrach/Morton Baratz, *Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review* 56, S. 947-952, hier S. 947ff., mit ihrem Hinweis auf Vorentscheidungen und Grundstrukturen der Machtausübung als „zweites Gesicht der Macht“.

der Aktion,³ setzen sich aber andererseits damit dem Einwand aus, Macht allein nach den subjektiven Reaktionen anderer bestimmen zu wollen.⁴

Weiterhin erscheint es problematisch, die Existenz einer Machtbeziehung nur in den Fällen anzunehmen, in denen Widerstände überwunden werden müssen⁵ oder doch zumindest ein Interessen- oder Wertekonflikt vorhanden ist.⁶ Bei der Betrachtung der politischen Empirie stellt sich jedoch die Frage, ob derartige Definitionselemente nicht eine unzulässige Einengung des Machtbegriffs darstellen. Die deutsche Vereinigung im Jahre 1990 etwa kann sicherlich (auch) als eine Funktion der Macht der Bundesrepublik interpretiert werden, wobei zumindest auf der innerdeutschen Ebene gemeinsame Interessen und Wertvorstellungen viel gewichtiger waren als irgendwelche Konflikte. Angesichts dieses Beispiels scheint selbst Luhmanns (vorsichtig formulierte) These, die Kausalität der Macht bestehe nicht unbedingt in der Brechung, sondern lediglich in der „Neutralisierung des Willens“⁷ anderer, nicht alle empirisch nachweisbaren Vorgänge erklären zu können.

Schließlich muss in diesem Zusammenhang noch auf die gelegentlich vorgenommene implizite Gleichsetzung von Macht und Sanktionsmacht hingewiesen werden,⁸ die ebenfalls die Praxis der internationalen Politik nicht hinreichend zu erklären vermag. Die Abhängigkeit von Informationen sowie deren Aufbereitung durch Medien oder die (freiwillige) Anerkennung der Autorität religiöser Hierarchien etwa sind zumindest teilweise unabhängig von Sanktionsgewalt, gleichwohl bisweilen von großer Tragweite. Webers häufig

3 Vgl. etwa R.O. Schulze, The Bifurcation of Power in a Satellite City, in: M. Janowitz (Hrsg.), Community Political Systems, Glencoe 1961, S. 19-80, hier S. 20f; Jack H. Nagel, Some Questions about the Concept of Power, in: Behavioural Science 1968, S. 129-137, hier S. 131.

4 Vgl. Stefan Hradil, Die Erforschung der Macht. Eine Übersicht über die empirische Ermittlung von Machtverteilungen durch die Sozialwissenschaften, Stuttgart 1980, S. 24.

5 Vgl. etwa Karl W. Deutsch, Die Analyse der internationalen Beziehungen, Frankfurt 1968, S. 39ff; R. M. Emerson, Power-Dependence Relations, in: American Sociological Review 1962, S. 31-41, hier, S. 32; vgl. demgegenüber Robert A. Dahl, The Concept of Power, in: Behavioral Science 2/1957, S. 201-215, hier S. 202; auch Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 2 Halbbände, Köln/Berlin 1964, S. 38, schließt die Möglichkeit eines „Widerstrebens“ lediglich mit ein.

6 Vgl. etwa Bachrach/Baratz, a.a.O., S. 948; S. Lukes, Power. A Radical View, London 1974, S. 27.

7 Niklas Luhmann, Macht, Stuttgart 1975, S. 11f.

8 Vgl. etwa Bachrach/Baratz, a.a.O., S. 947ff; Deutsch, a.a.O., S. 39ff; Luhmann, a.a.O., S. 62, zufolge besitzt Macht „eine spezifische Beziehung zu physischer Gewalt“; vgl. demgegenüber Hans J. Morgenthau, Macht und Frieden. Grundlagen einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh 1963, S. 71.

herangezogene Machtdefinition: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen, *gleichviel worauf diese Chance beruht*“⁹, trägt diesem Umstand Rechnung.

Die aufgeführten Beispiele legen erstens den Schluss nahe, als maßgebliches Kriterium für das Vorliegen einer Machtbeziehung die Möglichkeit zur Durchsetzung der jeweiligen Ziele in den Vordergrund zu stellen.¹⁰

Der mögliche Einwand, der Machtbegriff werde damit allzu weit ausgelegt, erscheint nicht stichhaltig, wie an einem Beispiel deutlich gemacht werden kann: Unbestreitbar kann es als äußerst wichtiges Ziel nicht nur der deutschen Sicherheitspolitik gelten, einen Krieg, der die Gefahr einer nuklearen Eskalation in sich birgt, unbedingt zu vermeiden. Im Zeitalter des Kalten Krieges glaubten die Mitgliedstaaten der NATO dieses Ziel primär dadurch erreichen zu können, dass sie große militärische Potentiale zur Abschreckung unterhielten. Diese konnten zweifellos als *Attribute* ihrer Macht angesehen werden; die *tatsächliche* Machtwirkung lag aber darin, dass es der Allianz gelang, das entscheidende Ziel ihrer Mitglieder, unter Wahrung ihrer „Freiheit“ den Frieden zu erhalten, auch zu erreichen. Kurz: Die NATO-Staaten hatten ein klares Ziel, und sie konnten dieses Ziel auch realisieren. Für diesen Sachverhalt erscheint „Macht“ der zutreffende Begriff. Wenn nun genau dasselbe Ziel auf anderem Wege verwirklicht werden könnte - etwa weil Staaten, indem sie sich an einem bestimmten Vorbild orientieren, ihre Streitkräfte demokratisieren oder sie zugunsten anderer sicherheitspolitischer Instrumente reduzieren oder den (überzogenen) Stellenwert von Sicherheit zugunsten anderer staatlicher Aufgabenbereiche überhaupt relativieren -, so ist das Ergebnis für den als Vorbild wirkenden Staat im Grunde dasselbe. Es erscheint daher vernünftig, auch in einem solchen Fall von „Macht“ zu sprechen, auch wenn diese auf ganz anderen Faktoren und Mechanismen beruht.

Zweitens scheint am ehesten ein relationaler Machtbegriff die Struktur des internationalen Systems mit seiner Vielzahl von Elementen und deren asym-

9 Weber, a.a.O., S. 38; keine Hervorhebung im Original; vgl. dazu auch Kurt Holm, Zum Begriff der Macht, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2/1969, S. 269-288, hier S. 275.

10 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999, S. 91; zum Zielbegriff auch Jürgen Groß, Stabilität im Chaos. Deutsche Strategie im 21. Jahrhundert. Ein politischer Essay, Baden-Baden 1998, S. 61ff.

metrischen Beziehungen untereinander adäquat zu beschreiben, der Macht nicht als „substantielles Attribut eines Machträgers“, das auf andere Objekte gleichsam „ausstrahlt“,¹¹ sondern als situativ-spezifische Relation zweier Akteure innerhalb dieses Systems begreift.¹² Das oben erwähnte Beispiel von der Macht der Bundesrepublik im deutschen Vereinigungsprozess verdeutlicht dies: Die Stärke des westdeutschen Staates bemaß sich ganz speziell an der Schwäche des ostdeutschen; das Machtgefälle zwischen der Bundesrepublik und beispielsweise den USA war daneben ohne große Bedeutung.¹³

Drittens schließlich gibt Webers oben zitierte Definition von Macht als „Chance“ auch einen Hinweis darauf, dass der jeweilige Realisierungsgrad der Macht zwar kein Definitionskriterium, kein Mittel zur äußeren Abgrenzung des Begriffs, darstellt, für dessen „Binnenbetrachtung“ jedoch von erheblicher Bedeutung ist. In der Literatur wird der Realisierungsgrad von Macht meist nur anhand zweier Ausprägungsmerkmale beschrieben (potentielle bzw. aktuelle Macht);¹⁴ die grundsätzliche Verschiedenartigkeit der elementaren Wirkungsmechanismen von Macht lassen sich damit aber kaum erfassen. Statt dessen wollen wir bei unseren weiteren Überlegungen von einem Fünf-Ebenen-Modell ausgehen, das zwischen den Analyseebenen „Machtfülle“, „Machtstärke“, „Machtinstrumente“, „Machtmittel“ sowie „Machtgrundlagen“ differenziert und auch die Korrelationen zwischen diesen Ebenen mit einbezieht.¹⁵

Die in der internationalen Politik letztlich relevanteste Erscheinungsform von Macht könnte danach mit dem Begriff der „Machtfülle“ beschrieben werden. Er kennzeichnet das reale Wirksamwerden von Macht. Demnach würde das

11 Hradil, a.a.O., S. 40.

12 Vgl. Daniel Frei (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, München 1973, S. 47; den situativen Aspekt des relationalen Machtbegriffs betont insbesondere Josef Zelger, Konzepte zur Messung der Macht, Berlin 1975, S. 30 (Macht als „mehrstelliges Prädikat“); zur Tradition des relationalen Machtbegriffs vgl. auch Frank Pfetsch, Internationale Politik, Stuttgart 1994, S. 148. Eine Relativierung bzw. Differenzierung des Begriffs findet sich bei Czempel, Kluge Macht, a.a.O., S. 93ff; vgl. auch Stefano Guzzini, Structural Power: the Limits of Neorealist Power Analysis, in: International Organizations 3/1993, S. 443ff.

13 Vgl. demgegenüber Luhmann, a.a.O., S. 9f., dessen Theorie zufolge die Macht der Bundesrepublik noch höher einzuschätzen gewesen wäre, wenn die DDR über mehr Alternativen verfügt hätte.

14 Ggf. mit weiteren Subkategorien; vgl. dazu Hradil, a.a.O., S. 34ff.

15 Vgl. demgegenüber die fünf „Dimensionen“ des Machtbegriffs nach Dahl, a.a.O., S. 211ff., die teilweise, vor allem begriffliche Parallelen zu unserem Modell aufweisen.

internationale System durch die (asymmetrische) Verteilung der Machtfülle unter den Akteuren geprägt. Die Machtfülle eines Akteurs über einen anderen beeinflusst die Wahrscheinlichkeit, dass Letzterer eine bestimmte Handlung vornimmt. Mathematisch könnte man demnach die Machtfülle als Differenz zwischen zwei Wahrscheinlichkeitsziffern auffassen.¹⁶ Auf dieser ersten Analyseebene fließt bereits die Überlegung mit ein, dass sich - analog zum wirtschaftswissenschaftlichen Leitbild des beschränkt rational handelnden Menschen¹⁷ - auch die internationalen Akteure in ihrem tatsächlichen Verhalten nur teilweise - und insofern eine zentrale Prämisse der sogenannten Realistischen Schule in Frage stellend - von den eigenen rationalen Zielen leiten lassen, daneben jedoch zusätzlich noch von ganz anderen, „irrationalen“ Faktoren.¹⁸

Auf einer zweiten Analyseebene könnte versucht werden, jene rationale Komponente des Handelns herauszufiltern.¹⁹ Voraussetzung ist das Vorliegen von Zielsystemen bei allen betreffenden Akteuren, denn nur wenn die Ziele eines Akteurs irgendwie tangiert werden, wird überhaupt eine Machtbeziehung aufgebaut. Erst dann wird ein Akteur Überlegungen über etwaige Vor- und Nachteile für den Fall anstellen, dass er dem Einflussversuch eines anderen nachgibt bzw. nicht nachgibt. Die Resultante dieses Vergleiches könnte man als „Machtstärke“ bezeichnen.²⁰

Derart spezifische Machtbeziehungen würden auf der dritten Ebene unseres Modells noch nicht berücksichtigt. Hier würde vielmehr in allgemeinerer Form das Spektrum der Machtinstrumente („Handlungsoptionen“) analysiert, das den Akteuren zur Ausübung von Macht grundsätzlich zur

16 Vgl. Edmund Heinen, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Wiesbaden 1972, S. 85; Dahl, a.a.O., S. 211ff.

17 Zu dieser Prämisse vgl. Heinen, Einführung, a.a.O., S. 43ff; zum Teilaspekt der Fehlperzeptionstheorie aufgrund unvollständiger Informationen, mangelhafter Informationsverarbeitungskapazitäten und gestörter Kommunikationsbeziehungen vgl. insbesondere Karl W. Deutsch/Dieter Senghaas, Die brüchige Vernunft von Staaten, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt 1971, S. 106.

18 Zur Relevanz von Irrationalität im Handeln der internationalen Akteure, insbesondere unter den Bedingungen der Abschreckungspolitik im Kernwaffenzeitalter, vgl. etwa Gert Krell, Zur Theorie der Rüstungsdynamik, in: Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, hrsg. von K.D. Schwarz, 3. Aufl., Bad Honnef 1978, S. 224, sowie Carl Friedrich v. Weizsäcker, Wege in der Gefahr. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung, 5. Aufl., München 1984, S. 122f.

19 Spieltheoretische Erklärungsansätze wären also erst auf dieser Ebene sinnvoll.

20 Vgl. Heinen, Einführung, a.a.O., S. 85.

Verfügung steht, beispielsweise die Durchsetzung einer internationalen Konferenz zur Beendigung eines Konflikts, die Vergabe von Krediten oder die Aufkündigung von Militärhilfe.²¹ Welche Bedeutung Faktoren wie Bündnis konstellationen oder die Abstimmung diplomatischer Aktivitäten für die reale Macht eines internationalen Akteurs zukommt, zeigte in beeindruckender Weise etwa der Prozess der deutschen Wiedervereinigung, die kluge Außenpolitik Bismarcks oder - als Negativbeispiel - auch der diplomatische Dilettantismus des Deutschen Reiches in der Wilhelminischen Ära.

Auf einer vierten Analyseebene würde die „Schwelle“ von aktueller zu potentieller Macht endgültig überschritten. Die Affinität zum Handlungsbe-
griff, die beim Terminus des Machtinstruments immerhin noch erkennbar ist, fehlt, wenn von „Machtmitteln“ (synonym findet man bis weilen auch die Be-
griffe „Machtressourcen“ und „Machtquellen“) die Rede ist. Deren Relevanz ergibt sich allein aus ihrer Existenz. Obwohl Potentiale allein in der Regel wenig über das Geschick oder gar den Erfolg eines politischen Akteurs aussagen, sind es dennoch gerade die Machtmittel, welche in der Realität der internationalen Politik traditionell häufig im Vordergrund stehen. Denn in der Regel liegen diese Mittel sehr viel offener zutage als irgendwelche Ziele der internationalen Akteure, die ja im Allgemeinen auch leichter veränderbar sind als Ressourcen und Kapazitäten. Entsprechend sind es auch die Mittel, die als konstitutive Bestandteile (langfristiger) nationaler Strategien angesehen werden, nicht etwa spezifische Machtrelationen.²² Aus dieser Perspektive kann derjenige als „mächtig“ gelten, der Macht „hat“, auch wenn er diese momentan nicht „ausübt“.²³ Wenn man Macht als „allgegenwärtigen“²⁴ Begriff in der Politikwissenschaft bezeichnen will, so müsste man hinzufügen, dass dieses Attribut innerhalb der internationalen Politik am ehesten dem Terminus der Machtmittel zukommt. *Theoretisch* besitzen diese jedoch nur in zweierlei Hinsicht Bedeutung: Erstens können sie als Indikatoren manifester Macht herangezogen werden,²⁵ wobei deren jeweilige Qualität durch die Ausgestaltung der Machtmittel (z.B. die Effektivität von Streitkräften) bestimmt wird. Zweitens sind sie als Bedingung der

21 Eine Übersicht zwischenstaatlicher Machtinstrumente findet sich bei Frank Pfetsch, *Internationale Politik*, Stuttgart 1994, S. 178f.

22 Vgl. Groß, *Stabilität*, a.a.O., S. 93.

23 Vgl. dazu Hradil, a.a.O., S. 34.

24 Ulrich v. Alemann, *Grundlagen der Politikwissenschaften*, Opladen 1994, S. 146.

25 Zur grundsätzlichen Problematik solcher „symbolischer Recheneinheiten“ für Macht vgl. Frei, a.a.O., S. 48.

Machtinstrumente anzusehen, wenn beispielsweise diplomatischen Aktivitäten eines Akteurs durch das Vorhandensein militärischer Potentiale mehr Nachdruck verliehen werden kann.

Auf der fünften und letzten Ebene unseres Machtmodells schließlich könnte versucht werden, Erkenntnisse über einige Grundmuster potentieller Wirkungsmechanismen von Macht zu gewinnen. Derartige Erkenntnisse scheinen erforderlich, wenn potentielle Indikatoren zur Operationalisierung von Macht erfasst bzw. auf ihre Validität überprüft werden sollen. Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung soll ausschließlich der Begriff „Machtgrundlagen“ verwendet werden, um die Abgrenzung zu den erwähnten Machtmitteln deutlich zu machen.²⁶ Die beiden letztgenannten Analyseebenen sollen im Folgenden nun näher betrachtet werden.

2. Machtmittel internationaler Akteure

Als „klassische“ Machtmittel gelten in erster Linie das militärische und das ökonomische Potential eines Staates,²⁷ wobei die Frage nach der Priorität der beiden Faktoren zugleich eine Frage nach deren Interdependenzen bedeutet. Zwar ist grundsätzlich jedes dieser beiden Machtmittel in der Lage, auf das andere Einfluss zu nehmen, alles in allem aber muss die Ökonomie im heutigen internationalen System wohl eher als ursächlicher Machtfaktor betrachtet werden und die Streitkräfte eher als abhängige Variable.

Zwar sind durchaus Situationen denkbar, in denen es primär auf die kurzfristige, militärische Machtprojektion ankommt. Ein militärisches Eingreifen kann die Volkswirtschaft des Konfliktgegners entscheidend schwächen und ihn in seiner ökonomischen Entwicklung um Jahre zurückwerfen. Die eigene

26 In der politikwissenschaftlichen Literatur unterbleibt diese Differenzierung teilweise völlig, vgl. etwa A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement and Their Correlates*, Glencoe 1961, S. 5 oder Pfetsch, a.a.O., S. 146; teilweise wird sie unter Anwendung einer beliebigen Terminologie vorgenommen, vgl. etwa Zelger, a.a.O., S. 44ff. Eine systematischere Berücksichtigung findet sie demgegenüber in den Wirtschaftswissenschaften (vgl. Heinen, *Einführung*, a.a.O., S. 85).

27 Eine Übersicht über in der neueren Literatur genannten Indikatoren staatlicher Machtmittel in: Pfetsch, a.a.O., S. 147; vgl. dazu auch aus historischer und aktueller Perspektive Harm Klueting, *Die Lehre von der Macht der Staaten. Das Außenpolitische Machtproblem in der „Politischen Wissenschaft“ und in der praktischen Politik im 18. Jahrhundert*, Berlin 1986 bzw. Czempel, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 93.

militärische Stärke kann andererseits das eigene Wirtschaftspotential schützen, indem es potentielle Aggressoren abschreckt oder Investoren Stabilität verspricht. Die situative Bedeutung militärischer Macht zeigt sich auch im Bereich wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen: ein Embargo beispielsweise hat in der Regel nur mit Hilfe militärischer Mittel Aussicht auf Erfolg, weil es nur damit überwacht und durchgesetzt werden kann. Embargos sind insofern nichts anderes als militärische Belagerungen großen Ausmaßes.

Langfristig jedoch kehren sich die Gewichte eher um. Denn während ökonomische Macht verhältnismäßig leicht in militärische Macht umgesetzt werden kann, ist der umgekehrte Vorgang kaum möglich. Wirtschaftskraft ist in der Regel eine entscheidende Voraussetzung für militärische Stärke; sie ist damit auch potentielle militärische Macht. Demgegenüber könnte man militärische Macht als erstarrte, geronnene ökonomische Macht bezeichnen. Streitkräfte bilden im Allgemeinen eine sehr unproduktive und schwer liquidierbare Investition. Schon das spricht dafür, sie relativ gering zu halten. Auch Paul Kennedy weist in seinem Buch „Aufstieg und Fall der großen Mächte“ anhand der geschichtlichen Entwicklung der letzten 500 Jahre nach, dass diejenigen Staaten, die sich durch einen hohen Anteil der Rüstungsausgaben am Gesamtetat auszeichneten, in der Regel den Zenit ihrer Macht bereits überschritten hatten. Überzogene militärische Stärke unterhöhlt langfristig die ökonomische Substanz.²⁸ Der Zusammenbruch der Sowjetunion scheint der eindrucksvollste Beleg für diese These; gleichwohl ist er nicht unbedingt typisch: Im historischen Maßstab erfolgten der Aufstieg und der Niedergang dieser Weltmacht sehr schnell, gleichsam kometenhaft. In ganz anderen zeitlichen Dimensionen etwa vollzog sich der Niedergang Spaniens, das seine Stellung als führende Macht Europas zu Beginn der Neuzeit eineinhalb Jahrhunderte lang bewahren konnte, bevor seine ökonomische Substanz endgültig aufgebraucht war.

Diese grundsätzlichen Überlegungen bedürfen freilich einer Ergänzung. Ebenso wenig wie alle Formen ökonomischer Macht hinsichtlich ihrer jeweiligen strukturellen Flexibilität und Modernität einander gleichgesetzt werden können, gilt dies auch in Bezug auf militärische Macht. Relativ kleine, hochmobile und rasch einsetzbare Streitkräfte unterscheiden sich von den traditionellen Massenheeren ebenso sehr wie die bei den innovativen Hoch-

28 Vgl. Paul Kennedy, Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000, Frankfurt a. M. 1989, S. 23.

technologien führenden Volkswirtschaften von solchen, deren hauptsächliche Kapazitäten aus reifen oder gar auslaufenden Industrien bestehen, die ihren Höhepunkt längst überschritten haben und deren Bedeutungsverlust mit staatlichen Subventionen bestenfalls verzögert werden kann.

Man könnte die oben vorgenommene metaphorische Gleichsetzung von bestimmten Machtmitteln mit verschiedenen „Aggregatzuständen“ von Macht noch weiterführen, indem man den Faktor „Ausbildung und Wissen“ („Humankapital“) in die Betrachtungen mit einbezieht, der als Indikator nationalstaatlicher Macht erst relativ spät von der Forschung entdeckt wurde,²⁹ demgegenüber jedoch militärische Machtmittel, aber auch ökonomische Kapazitäten möglicherweise künftig an Bedeutung verlieren könnten: Wir haben wirtschaftliche Macht gegenüber der militärischen zwar ihrerseits als flexibler und produktiver eingestuft, im Vergleich mit mentalen Kapazitäten aber sind die ökonomischen jedoch bereits stärker festgelegt, wenn auch noch nicht so unkorrigierbar wie die militärischen. Wenn ökonomische Macht potentielle militärische Stärke von morgen ist, dann ist Wissen potentielle ökonomische Stärke von morgen und potentielle militärische Stärke von übermorgen.

Hinzuzufügen ist, dass in der Literatur einhellig die (absolute oder relative) Bevölkerungszahl als Faktor nationalstaatlicher Macht hervorgehoben wird.³⁰ Es ist einleuchtend, dass Menschen erforderlich sind, um eine Armee aufzustellen, wirtschaftlichen Reichtum zu erzeugen oder wissenschaftliche Fortschritte zu erzielen.³¹ Insofern könnte man die Bevölkerungszahl als „Basisgröße“ aller bisher genannten staatlichen Machtmittel bezeichnen.

Schließlich konstatiert Joseph Nye neben der militärischen und ökonomischen eine dritte „Machtquelle“, die er „*soft power*“ nennt; dabei geht er auch auf die Interdependenzen ein.³² Die Wirkungszusammenhänge sind jedoch noch viel komplexer, wie im folgenden deutlich werden wird.

3. Machtgrundlagen im internationalen System

29 Vgl. die Übersicht bei Pfetsch, a.a.O., S. 147.

30 Vgl. ebenda.

31 Vgl. ebenda, S. 159.

32 Vgl. Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford 2002, S. 12.

3.1 Macht ist nicht nur Sanktionsmacht

Dass Sanktionsmacht traditionell - sofern sie nicht gar, wie bereits erwähnt, mit Macht schlechthin gleichgesetzt wird - im Mittelpunkt der Untersuchungen von Machtgrundlagen steht, mag nicht zuletzt in der außerordentlichen Breite des Spektrums denkbarer positiver und negativer Sanktionsmöglichkeiten begründet liegen. Gleichwohl lassen sich damit nicht *alle* Erscheinungsformen von Macht erfassen. Machtmechanismen, bei denen weder direkte Begünstigungen noch unmittelbare Schädigungen eine Rolle spielen, sondern stattdessen eher „neutrale“ Mittel wie Information, Legitimationsglaube, Überredung oder Charisma von Bedeutung sind, werden in der Literatur gelegentlich unter dem Oberbegriff „manipulative Macht“ subsumiert.³³ Mit dieser Bezeichnung soll auf eine wesentliche Eigenschaft „sanktionsfreier“ Macht aufmerksam gemacht werden: Sie ist vom beeinflussten Akteur relativ schwer oder zumindest nicht in ihrem vollen Ausmaß erkennbar. Gegen die Verwendung dieses Begriffs spricht aber, dass dieser sehr heterogen ist und vor allem die damit implizierte Dichotomie Sanktionsmacht - manipulative Macht den vielfältigen Interdependenzen zwischen den einzelnen Machtgrundlagen kaum gerecht wird.

Vor diesem Hintergrund erscheinen Klassifizierungen, die auf einen derartigen Sammelbegriff verzichten und stattdessen den sanktionsunabhängigen Bereich der Macht in mehrere selbständige Typen unterteilen, zweckmäßiger. Beispielsweise unterscheiden French/Raven zwischen „expert power“, „referent power“ und „legitimate power“,³⁴ während de Crespigny mit „persuasive power“, „attractant power“ sowie „legitimate power“ ähnliche Typen bildet.³⁵ Eine weitere Ausdifferenzierung dieser Untergliederungen ist nicht nur in der sozialwissenschaftlichen, sondern auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu finden.³⁶

33 Vgl. Hradil, a.a.O., S. 44f.

34 J. R. French/B. H. Raven, The Basis of Social Power, in: D. Cartwright (Ed.), Studies in Social Power, Ann Harbour 1959, S. 105-167, hier S. 158ff.

35 A. de Crespigny, Power and its Forms, in: Political Studies 1968, S. 192-205, hier S. 202ff.

36 Vgl. insbesondere Edmund Heinen, Betriebswirtschaftliche Führungslehre. Ein entscheidungsorientierter Ansatz, Wiesbaden 1978, S. 78ff., der neben den bekannten Typen „Sanktionsmacht“, „legitimierte Macht“, „Identifikationsmacht“ und „Expertenmacht“ auch die Typen „Koorientierungsmacht“, „Verfügunngsmacht“ und (von der „Expertenmacht“

Auffällig ist jedoch die in den meisten Untersuchungen zu beobachtende eindeutige Zuordnung jeweiliger Kategorien von Machtgrundlagen zu spezifischen Machtmitteln, beispielsweise positive Sanktionsmacht (Belohnungen) zu ökonomischen Ressourcen.³⁷ Dies erscheint jedoch als allzu vereinfachendes Abbild der Realität. Die Zusammenhänge zwischen beiden Analyseebenen sind weitaus komplexer und auch die oben differenzierten Machtgrundlagen stehen untereinander, wie bereits erwähnt, in einer vielfältig interdependenten Beziehung.

Aufgrund der skizzierten Zusammenhänge zwischen militärischen, ökonomischen und mentalen Potentialen wird deutlich, dass diese im Grunde genommen alle auf ein- und derselben Basis beruhen. Der Akteur, der über jene Mittel verfügt, besitzt Sanktionsgewalt. Unter gewissen Umständen können sich alle diese Mittel auf die Ziele eines anderen Akteurs auswirken. Dieser ist dann eventuell bereit, sein Verhalten danach auszurichten. Er gibt äußerem Druck nach, weil er dadurch seine Ziele insgesamt eher zu erreichen hofft. Eine Verhaltensänderung trägt hier also in allen Fällen nur instrumentellen Charakter. Gleichwohl kann aufgrund der Erfahrungen aus der Geschichte der internationalen Beziehungen als sicher gelten, dass Sanktionsmacht, egal in welchem Mittel sie sich verkörpert, sehr wirksam sein kann.

Eine weitere Machtgrundlage, die auch im internationalen Maßstab eine bedeutende Rolle spielt, könnte man als „Informationsmacht“ bezeichnen. Seit jeher und auf jeder Ebene haben bestimmte Informationsvorteile die Position eines Akteurs stärken können, wobei es unter Umständen einerlei war, ob dieser Informationsvorsprung tatsächlich vorhanden war oder von den anderen beteiligten Akteuren nur vermutet wurde. Das reale Machtgefüge innerhalb staatlicher oder wirtschaftlicher Organisationen ist ohne die Berücksichtigung solcher „Expertenmacht“ oft überhaupt nicht erklärbar. Durch die jüngsten Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie gewinnt diese Machtgrundlage eher noch an Bedeutung. Auf internationaler Ebene kommt hinzu, dass die einzelnen Akteure von diesem Trend nur in höchst unterschiedlichem Maße werden profitieren können. Die ohnehin auf diesem Sektor am weitesten entwickelten Staaten werden ihren Vorsprung vermutlich noch weiter ausbauen können; das „Informations-

abzugrenzende) „Informationsmacht“ unterscheidet. Im vorliegenden Text wird auf eine so weit gehende Ausdifferenzierung jedoch verzichtet.

37 Vgl. Hradil, a.a.O., S. 45.

gefälle“ innerhalb des internationalen Systems wird daher voraussichtlich noch steiler werden. Angesichts dieser Perspektiven könnte man geneigt sein, „Wissen“ als dominierenden Machtfaktor der Zukunft anzusehen.³⁸ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Ressource sowohl in ökonomische als auch in militärische Stärke transformiert werden kann. Unter dieser Perspektive kann Informationsmacht zeitlich als Vorstufe, funktional als Bedingung von Sanktionsmacht bezeichnet werden.

Eine Eigenart des internationalen Systems ist es, dass in ihm eine weitere, theoretisch überaus starke Machtgrundlage bisher eine sehr geringe Rolle spielt. Macht besäße ja theoretisch eine viel festere, dauerhaftere Basis, wenn derjenige, der sich ihr unterwirft, dies nicht nur aufgrund der Gefahr irgendwelcher Sanktionen tut, sondern weil er innerlich davon überzeugt ist, dass er damit auch „richtig“ handelt. Die entsprechende Anpassung des eigenen Verhaltens an von anderen vorgegebene Normen besitzt dann nicht mehr nur Mittelcharakter, sondern wird innerlich angenommen, „internalisiert“.

In vielen Gesellschaften der Vergangenheit war diese „legitimierte Macht“ über lange Zeit wohl eine wesentliche oder gar die beherrschende Machtgrundlage. Es stand außer Frage, dass man den Eltern, den kirchlichen Autoritäten, dem Monarchen und den von ihm eingesetzten Amtspersonen („der Obrigkeit“) gehorchte - und zwar keinesfalls nur deshalb, weil „Ungehorsam“ unweigerlich Sanktionen nach sich gezogen hätte, sondern auch, weil sich das nach den damals vorherrschenden Wertvorstellungen einfach „nicht gehörte“. Mindestens zwei voneinander unabhängige grundlegende Machtmechanismen wirkten also in der Realität nebeneinander (und ergänzten sich in ihrer Effektivität).

Innerhalb eines von bestimmten sozialen oder religiösen Faktoren gekennzeichneten Umfelds, auch bei manchen Ethnien insgesamt, kann Ähnliches heute noch beobachtet werden. Doch in den meisten modernen, pluralistischen Gesellschaften - gewissermaßen den „Schwergewichten“ des internationalen Systems - haben jahrzehntelange Individualisierungs- und Emanzipationsströmungen von einer solchen Machtbasis wenig übrig gelassen. Gehorsam wird hier allgemein kaum mehr als „Wert an sich“

38 Vgl. dazu Joseph S. Nye/William A. Owens, America's Information Edge, in: Foreign Affairs 2/1996, S. 20ff.

empfundene.³⁹ In den internationalen Beziehungen der Gegenwart spielt „legitimierte Macht“ in dieser Form daher auch so gut wie keine Rolle.

Eine breite Akzeptanz besitzen in den „westlichen“ Gesellschaften jedoch einige andere Werte, und darunter kann man wohl auch das demokratische Prinzip, das sich aus dem Grundwert der Gleichheit ableitet,⁴⁰ zählen. Auf demokratischem Weg zustande gekommene Entscheidungen werden in aller Regel von den einzelnen Mitgliedern der Gesellschaft hingenommen, selbst wenn sie die Realisierung der individuellen Ziele beeinträchtigen - und zwar gerade auch deshalb, weil das *Prinzip* für richtig gehalten wird, und nicht nur im Hinblick auf das vorhandene innerstaatliche Sanktionsinstrumentarium.

Die hier interessierende Fragestellung ist nun, ob ähnliche Mechanismen nicht nur innergesellschaftlich, sondern auch auf der Ebene der internationalen Beziehungen wirken. Folgt man der These Czempels, wonach der Prozess der Demokratisierung, ausgelöst durch die Verbesserung der Informationsmöglichkeiten und die Hebung des allgemeinen Bildungsstandes, im Weltmaßstab auf dem Vormarsch sei,⁴¹ so wäre eine wichtige Vorbedingung dafür erfüllt, dass sich das demokratische Prinzip möglicherweise auch im zwischenstaatlichen bzw. zwischengesellschaftlichen Bereich als allgemein akzeptierter Wert etablieren und Macht auf dieser Ebene eine neue Legitimationsbasis bereiten kann. Sind nun bei der Betrachtung des gegenwärtigen internationalen Systems bereits Indizien erkennbar, die unsere These stützen könnten? Das soll im Folgenden näher untersucht werden.

3.2 Legitimierte Macht

3.2.1 Demokratie und internationale Organisationen

Aus der innerstaatlichen Perspektive bedeutet „Demokratie“ die Herrschaft des Staatsvolkes, das heißt im Idealfall die aktive, gleichberechtigte

39 Vgl. dazu grundlegend Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977, sowie speziell bzgl. potentieller Auswirkungen auf die Streitkräfte Elmar Wiesendahl, Wertewandel und motivationale Kriegsunfähigkeit von Streitkräften, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)* 4/1990, S. 25-29.

40 Vgl. dazu auch Jürgen Groß, *Stabilität*, a.a.O., S. 67ff.

41 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, 2. Aufl., München 1992, S. 95ff.

Machtausübung durch *alle* Angehörigen einer Gesellschaft. Diesen Idealtypus finden wir in der Realität natürlich nirgendwo; schon die Forderung nach einem Mindestmaß staatlicher Handlungsfähigkeit stünde dem entgegen. Komplexe Gesellschaften haben gar keine andere Wahl, als Macht zu delegieren. Entscheidend ist dabei, *unter welchen Bedingungen* diese Machtübertragung stattfindet. Man wird sie vor allem dann demokratisch nennen können, wenn alle Macht wirklich ausschließlich durch das Volk übertragen wird (Volkssouveränität), wenn grundsätzlich das *gesamte* Staatsvolk daran beteiligt ist (allgemeines Wahlrecht), wenn die Rechte jedes einzelnen Staatsbürgers dabei dieselben sind (gleiches Wahlrecht) und wenn die übertragene Macht wirksam sachlich (Gewaltenteilung) und zeitlich (Wahlperioden) begrenzt ist. Ob diese Machtbegrenzung beispielsweise durch die klassische horizontale Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative, durch einen stark ausgeprägten Föderalismus oder durch eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleistet wird, ist dabei von untergeordneter Bedeutung. Hier können durchaus kulturelle oder traditionelle Eigenheiten Einfluss nehmen, die genannten Kriterien als solche sind davon jedoch unabhängig und konstitutive Elemente jeder Demokratie.⁴²

Betrachtet man nun die Strukturen und Entscheidungsprozesse der wichtigsten *internationalen* Organisationen, so stellt man fest, dass auf dieser Ebene erhebliche Demokratiedefizite herrschen. Im Allgemeinen kann hier lediglich das Kriterium der Machtbegrenzung als erfüllt angesehen werden; vor allem ist es das Beharren der Staaten auf ihrer „Souveränität“, das eine effektive Machtübertragung auf zwischenstaatliche Institutionen verhindert. Demgegenüber sind in Bezug auf das Kriterium der Volkssouveränität keine allgemeinen Aussagen möglich: Während einige Organisationen - insbesondere die Europäische Union, aber auch der Europarat - entsprechende Standards bei ihren Mitgliedstaaten als Beitrittsvoraussetzung ansehen und überwachen, sind andere Organisationen, darunter auch die Vereinten Nationen (VN), in dieser Hinsicht weitaus „großzügiger“; nicht in allen der aufgenommenen Staaten geht „alle Staatsgewalt“ letztlich „vom Volke aus“.

42 Bei den meisten Versuchen, den Demokratiebegriff zu definieren, werden die genannten Kriterien als Elemente genannt; vgl. etwa Bernd Guggenberger, Demokratietheorie, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe, Bd. 1, München 1985, S. 130, sowie Everhard Holtmann (Hrsg.), Politiklexikon, München/Wien 2000, S. 110.

Die größten Demokratiedefizite sind auf der internationalen Ebene jedoch dort auszumachen, wo das Gleichheitsprinzip am direktesten tangiert wird. Eine konsequente Übertragung des innerstaatlichen Demokratiekrateriums „gleiches Wahlrecht“ auf zwischenstaatliche Einrichtungen ist nirgends zu finden. Immerhin wird bei den meisten Organisationen dem Gleichheitsgrundsatz insofern Rechnung getragen, als jeder Mitgliedstaat gleichberechtigt ist: Jedes Land verfügt in der Regel in den entscheidenden Organen jeweils über *eine* Stimme.⁴³ Als Beispiel ließen sich, neben vielen anderen, etwa die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN), der NATO-Rat, der OSZE-Ministerrat (als zentrales Beschluss- und Leitungsgremium) oder auch die Generalversammlung der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) aufführen.⁴⁴ Dabei variiert der Beschlussfassungsmodus vom Einstimmigkeitsprinzip (NATO-Rat) über „Konsens-minus-eins“-Regelungen (OSZE bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen) bis zu einfachen und qualifizierten (Generalversammlung der VN) Mehrheitsentscheidungen.⁴⁵

Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass einige, zudem relativ mächtige, internationale Institutionen nicht einmal diesen „rudimentär-demokratischen“ Anforderungen genügen. Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen etwa gehören nur einige wenige Staaten an - und gerade die einflussreichsten unter ihnen (Ständige Mitglieder mit Vetorecht) ohne jegliche „demokratische“ Legitimation.⁴⁶ Die Stimmengewichtung im Internationalen Währungsfond (IWF) sowie in der Weltbank orientiert sich nicht an der demographischen, sondern an der ökonomischen Potenz der einzelnen Staaten.⁴⁷ Auch für die Zugehörigkeit zum exklusiven Klub der G7- bzw. G8-Staaten ist primär die wirtschaftliche Stärke das entscheidende Kriterium.

43 Dies könnte gleichzeitig als eine Entsprechung des innerstaatlichen Demokratiekrateriums „allgemeines Wahlrecht“ interpretiert werden.

44 Vgl. Hans-Albrecht Schraepfer, Taschenbuch der Internationalen Organisationen, München 1994, sowie Rudolf Geiger, Recht der internationalen Beziehungen. Ein Führer durch internationale Abkommen und Organisationen, 3. Aufl., München 1982; in beiden weitere Beispiele.

45 Vgl. ebenda; zu den OSZE-Mechanismen vgl. auch Berthold Meyer/Norbert Ropers/ Peter Schlotter, Die neue KSZE, Opladen 1994, S. 22.

46 Vgl. dazu auch Benjamin B. Ferencz, New Legal Foundations for Global Survival. Security Through the Security Council, Oceana 1994, S. 217ff.

47 Vgl. Paul Sandner/Michael Sommer, IWF-Entwicklungshilfe oder finanzpolitischer Knüttel für die Dritte Welt?, Stuttgart 1988, S. 30f.

3.2.2 Demokratische Ansätze in der Europäischen Union

Nur in *einer* Weltregion ist derzeit eine *positiv* zu bewertende, d.h. demokratiekonformere Abweichung von der weithin üblichen Formel „Ein Staat - eine Stimme“ zu konstatieren, nämlich innerhalb der Europäischen Union, genauer gesagt: bei zweien ihrer Organe, dem Europäischen Parlament sowie dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat). Auch wenn die Sitzverteilung bzw. das Stimmengewicht in beiden Institutionen sich nicht strikt proportional zur Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedstaates verhält, sondern dem Prinzip einer (stark) degressiven Proportionalität folgt, so stellt das immerhin doch eine so weitgehende Annäherung an das zentrale Demokratie-kriterium „gleiches Wahlrecht“ bzw. das Gleichheitsprinzip allgemein dar wie nirgendwo sonst im internationalen System.

Bemerkenswerter noch ist es, dass in der Entwicklungsgeschichte der EU-Institutionen, insbesondere in den letzten zehn Jahren, alles in allem ein Trend zur weiteren Demokratisierung auszumachen ist. Im Dezember 1992 beschloss der Europäische Rat in Edinburgh, den Schlüssel für die Zuteilung von Mandaten des Europäischen Parlaments unter den einzelnen Mitgliedstaaten zugunsten einer größeren Repräsentativität zu verändern. Konkreter Anlass war die drastische Verzerrung dieses Grundsatzes, wie sie durch die deutsche Wiedervereinigung aufgetreten war (dieselbe Anzahl von deutschen Abgeordneten vertrat nun eine Bevölkerung, die um ca. 18 Millionen Menschen gestiegen war). Zwar war damit nur die größte Ungerechtigkeit beseitigt und die Repräsentativität war aus deutscher Sicht auch nach der Stimmenveränderung immer noch schlechter als vor der Wiedervereinigung.⁴⁸ Aus der *europäischen* Perspektive, d.h. im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten, waren die damals beschlossenen Veränderungen jedoch durchaus ein Schritt zu größerer Repräsentativität⁴⁹

48 Vor der Wiedervereinigung vertraten 81 deutsche Abgeordnete 61,8 Millionen Einwohner, dies entspricht ca. 763.000 Einwohnern pro Sitz; seit 1990 betrug die entsprechende Zahl 984.000 Einwohner pro Sitz; nach den Beschlüssen von Edinburgh, die in den Europawahlen 1994 umgesetzt wurden, reduzierte sie sich wieder auf 805.000 Einwohner pro Sitz (vgl. Otto Schmuck, Das Europäische Parlament, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels [Hrsg.], Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 84).

49 Für die nach Deutschland acht bevölkerungsreichsten unter den damaligen EG-Staaten (Italien, Großbritannien, Frankreich, Spanien, Niederlande, Griechenland, Belgien und Portugal) verbesserte sich der in Anm. 48 genannte Koeffizient im Jahre 1994 deutlich, während er für die drei bevölkerungsschwächsten Staaten (Dänemark, Irland und Luxemburg) konstant blieb (vgl. ebenda).

und das (nach wie vor vorhandene) Ungleichgewicht unter ihnen reduzierte sich.⁵⁰ Nach dem Vertrag von Nizza (Dezember 2000) orientiert sich die künftige Stimmengewichtung noch deutlicher als zuvor an der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten.

Der Trend zu größerer Demokratiekonformität ist neuerdings auch beim Rat der Europäischen Union (Ministerrat) zu beobachten. Nachdem sich im Zuge der bisherigen Erweiterungen die Disproportionalität zwischen den bevölkerungsreichsten und den bevölkerungsärmeren Mitgliedstaaten schrittweise verstärkt hatten, bedeuteten die Beschlüsse von Nizza eine Trendwende. Denn sowohl die Erhöhung des relativen Stimmengewichts der bevölkerungsreichsten Staaten als auch die Installierung eines „demographischen Sicherheitsnetzes“ (jeder Beschluss muss eine Mehrheit von mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung widerspiegeln), stellen - unbeschadet der berechtigten Kritik hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung⁵¹ - eine Annäherung an das Gleichheitsprinzip dar. Die Versuche einiger französischer Politiker hingegen, bei den entscheidenden Verhandlungen das für ihr Land anzustrebende Stimmengewicht auch aus Frankreichs Status als Nuklearmacht abzuleiten, lagen nach allgemeinem Dafürhalten hart an der Grenze zur Lächerlichkeit.

Der neue Trend wird dadurch gestärkt, dass schon nach den Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam im Rat (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen in weitaus mehr Fällen als zuvor angewandt wurden.⁵² Auch in Nizza konnten in dieser Hinsicht einige weitere, wenngleich bescheidene Fortschritte erzielt werden.⁵³

Der Demokratisierungstrend in der Entwicklungsgeschichte der EU-Organe tritt noch deutlicher in Erscheinung, wenn wir andere Demokratieelemente miteinbeziehen. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wird nämlich auch dem in demokratietheoretischer Hinsicht gleichfalls zentralen Fak-

50 Der Faktor „überproportionales Stimmengewicht der anderen EG-Mitgliedstaaten im Vergleich zu Deutschland“ sank 1994 im EG-Durchschnitt von 3,12 auf einen Wert von 2,64 (vgl. ebenda).

51 Vgl. Burkhard Steppacher, Der Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2000/2001, Bonn 2001, S. 72.

52 Vgl. Burkhard Steppacher, Der Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S. 52.

53 Vgl. Steppacher, Jahrbuch 2000/2001, S. 72.

tor „Machtbegrenzung“ in stärkerem Maße als zuvor entsprochen. Zwar bleibt der Rat nach wie vor das gewichtigste EU-Organ,⁵⁴ seine Bedeutung wird jedoch durch die „deutliche Stärkung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der Europäischen Union“ relativiert.⁵⁵ Dies resultiert daraus, dass die Mitentscheidungsrechte des Parlaments „auf nahezu alle zentralen Fälle der Gemeinschaftsrechtsetzung ausgeweitet“ wurden. „Zu den 15 bestehenden Fällen kommen über 20 neue Anwendungsfälle, so dass das Mitentscheidungsverfahren nun durchaus als das Haupt-Rechtsetzungsverfahren der EU bezeichnet werden kann.“⁵⁶

Als zusätzlichen Beleg für den allgemeinen Demokratisierungstrend könnte schließlich noch die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen für das Europäische Parlament im Jahre 1979⁵⁷ herangezogen werden.

3.2.3 Friedensstrategische und politische Folgerungen

Die Darlegungen des vorherigen Abschnitts stützen unsere oben aufgestellte These, nach der auch auf der Ebene der internationalen Beziehungen machtrelevante Entscheidungen und Prozesse erkennbar sind, die auf einer demokratischen oder zumindest demokratienahen Willensbildung beruhen und in erster Linie daraus ihre Legitimität herleiten. Deutlich wurde überdies, dass derartige Prozesse vor allem in jüngster Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Hinzugefügt werden muss allerdings, dass sämtliche Belege nur einer einzigen internationalen Organisation, nämlich der Europäischen Union, entnommen werden konnten. Selbst wenn man das künftige Gewicht der EU im Rahmen des internationalen Systems optimistisch beurteilt und ihr geographisches Erweiterungspotential auch langfristig berücksichtigt, bedeutet dieser Befund doch eine gravierende Einschränkung der Reichweite unserer These. Im globalen Maßstab sind offensichtlich primär andere elementare Wirkungsmechanismen von Macht relevant, und wenig deutet darauf hin, dass sich dies in absehbarer Zeit ändern könnte.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Konsequenz angemessen, zunächst nach weiteren potentiellen Machtgrundlagen Ausschau zu halten, auch

54 Vgl. Steppacher, Jahrbuch 1996/97, S. 52.

55 Schmuck, a.a.O., S. 69.

56 Steppacher, Jahrbuch 1996/97, S. 52.

57 Vgl. BGBl. 1977 II, S. 734.

wenn diese aus friedensstrategischer Sicht lediglich eine „Machtgrundlage des Übergangs“, eine „Etappe“ eines „Zivilisierungsprozesses“⁵⁸ bilden sollten - besteht doch Grund anzunehmen, dass diese „Übergangsphase“ von recht langer Dauer sein könnte. Damit wollen wir uns im nächsten Kapitel näher befassen, zuvor aber doch noch - exemplarisch - kurz auf zwei politisch-praktische Konsequenzen der vorangegangenen Ausführungen eingehen, die derzeit von besonderer Aktualität sind.

Die *erste* Konsequenz bezieht sich auf das Politikfeld „Zuwanderung und Integration“. Wenn sich die grundlegenden Machtwirkungsmechanismen verändern, müssen auch die Machtmittel diesem Umstand angepasst werden. Traditionell relevante, ja dominierende Machtmittel der internationalen Akteure, wie ökonomische und militärische Stärke, sind auf der Grundlage von Legitimationsmacht praktisch ohne Belang. Wenn diese Machtgrundlage also künftig, und sei es auch nur (geographisch) begrenzt, innerhalb des internationalen Systems an Bedeutung gewinnen wird, verlieren die genannten „klassischen“ Machtmittel, zumindest langfristig, relativ an Gewicht.⁵⁹ Demgegenüber würde die Bevölkerung eines Staates nicht nur, wie bisher, hinsichtlich seiner Sanktions- und Identifikationsmacht eine „Basisgröße“ darstellen, sondern ebenso in Bezug auf die *Legitimationsmacht* eines internationalen Akteurs. Allerdings gibt es dabei nicht unwesentliche Unterschiede. Während aus der erstgenannten Perspektive eher qualitative Aspekte (etwa das allgemeine Bildungsniveau oder die Beschäftigungsquote in den so genannten „Zukunftstechnologien“) relevant sind, zählt aus der letztgenannten ausschließlich der quantitative Aspekt, die *Bevölkerungszahl*. Ein zweiter Unterschied ist, dass hinsichtlich der Sanktionsmacht eines Staates sowohl die Zahl der *Staatsbürger* als auch die der *Wohnbevölkerung* relevante Indikatoren darstellen. Der erste Indikator etwa beeinflusst die Obergrenze des Personalumfangs der nationalen Streitkräfte, der zweite beispielsweise das maximal zu erwirtschaftende Bruttoinlandsprodukt. Aus der neuen Perspektive

58 Vgl. Otto Schmuck, Das Europäische Parlament, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, Bonn 1994, S. 79.

59 Dieser Prozess ist bzgl. militärischer Macht bereits seit geraumer Zeit zu beobachten, bzgl. ökonomischer Stärke scheint er derzeit noch schwer vorstellbar. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit auf der innergesellschaftlichen Ebene entsprechende Wandlungsprozesse stattgefunden haben. So etwa erwies sich das auf ökonomischen Kriterien basierende Dreiklassen-Wahlrecht in Preußen auf die Dauer als unhaltbar zugunsten einer demokratischen Legitimationsbasis.

mit der Basis „Legitimationsmacht“ hingegen wird die jeweilige Größe des Staatsvolkes zum allein maßgeblichen Indikator.⁶⁰ Konsequenterweise müsste dann auch die aktuelle Debatte zum Thema „Einwanderungspolitik“ ihren Akzent auf das Stichwort „Einbürgerungspolitik“ verlagern, wofür Zuwanderung lediglich eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Voraussetzung wäre. Die einzelnen Aspekte einer solchen neuen Politik können an dieser Stelle nur angedeutet werden: Sie reichen von der transparenten Gestaltung und generellen Herabsenkung der Einbürgerungsvoraussetzungen über die Schaffung vielfältiger Einwanderungsanreize für integrationsbereite Personengruppen bis hin zu einer effektiven Bekämpfung der ungesteuerten, illegalen Zuwanderung. Das alles stellt eine gewaltige Aufgabe dar, zumal in der Bundesrepublik, deren „Politik“ auf diesem Sektor lange Zeit nur als ziellos, absurd und vollkommen dysfunktional bezeichnet werden konnte.⁶¹ Die überfälligen Reformen werden zudem bis heute in völlig verantwortungsloser Weise aus kurzsichtigen parteitaktischen Motiven blockiert.

Die *zweite* Konsequenz bezieht sich auf das nicht weniger umstrittene Thema „EU-Betritt der Türkei“. Das demographische Gewicht dieses Kandidaten (vergleichbar nur mit Deutschland) könnte durch die zunehmend demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den europäischen Institutionen direkt in politische Macht umgewandelt werden. Während jedoch die Bundesrepublik in der Mitte der Union fest eingebunden ist, läge die Türkei exponiert an der Peripherie Europas mit einer mehr als 1.600 Kilometer langen Grenze allein zu Syrien, zum Iran und zum Irak. Kein anderes EU-Mitglied (auch kein potentiell) - weder Finnland noch Portugal, weder Island noch Zypern - besitzt eine so ausgeprägte Randlage - vom demographischen Gewicht ganz zu schweigen. Erst diese Kombination aus demographischen und geostrategischen Faktoren und dem daraus resultierenden Potential zentrifugaler Kräfte verleiht einem EU-Beitritt der Türkei seine Brisanz. Demgegenüber sind alle anderen in der Öffentlichkeit diskutierten Faktoren, seien es nun politische, ökonomische oder kulturelle, von untergeordneter Bedeutung.

3.3 Identifikationsmacht

60 Gegenwärtig spielt in den EU-Institutionen diese Differenzierung aufgrund des herrschenden Prinzips der starken degressiven Proportionalität praktisch keine Rolle.

61 Vgl. dazu auch Groß, Stabilität, a.a.O., S. 118f.

3.3.1 Wie wirkt Identifikationsmacht?

Bei unserer Suche nach einer für das internationale System relevanten „Machtgrundlage des Übergangs“, deren Wirkungsmechanismen ebenfalls nicht auf Sanktionsgewalt beruhen, die aber - anders als Legitimationsmacht - Machtbeziehungen im internationalen System der Vergangenheit und Gegenwart zumindest teilweise erklären könnten, wollen wir von folgender Grundüberlegung ausgehen: Ein internationaler Akteur kann möglicherweise nicht nur dann Macht ausüben, wenn er andere Akteure mittels Sanktionen oder deren Androhung zu dem gewünschten Verhalten veranlasst, sondern - und vermutlich viel nachhaltiger - auch dann, wenn die eigenen Ziele von den anderen Akteuren gleichfalls als erstrebenswert anerkannt und übernommen werden.⁶² Ein solcher Vorgang ist weniger als Folge irgendwelcher abstrakter, entsprechend unverbindlicher und nur deshalb zustimmungsfähiger Zielformulierungsprozesse zu erwarten, sondern vielmehr dann, wenn ein Akteur anderen als „Vorbild“ erscheint. Diese Überlegungen sind keineswegs bloße theoretische Gedankenspielerlei, sondern ein durchaus häufig zu beobachtendes Phänomen in der Geschichte der internationalen Beziehungen. Der außerordentlich starke Einfluss etwa, den die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Politik der Bundesrepublik ausübten, beruhte eben nicht nur darauf, dass die USA als einzige Macht über die militärischen Mittel verfügten, die Westdeutschen vor den tatsächlichen oder vermeintlichen Aggressionsabsichten der Sowjetunion zu schützen, sondern lag zumindest teilweise auch darin begründet, dass vielen Deutschen nach ihren Erfahrungen in der Zeit vor 1945 die demokratischen, pluralistischen Vereinigten Staaten tatsächlich als die insgesamt moderne, erfolgreichere, einfach „bessere“ Staats- und Gesellschaftsordnung erschienen.⁶³ Ebenso hat „der Westen“ nach dem Zusammenbruch des Kommunismus für die Staaten des östlichen Europa vielfach Vorbildcharakter angenommen, bisweilen sogar auf Gebieten, auf denen dies als zweifelhafter Fortschritt

62 Eine ähnliche Argumentation findet sich bei Nye, der allerdings „*soft power*“ als *Machtmittel* einstuft (vgl. Nye, a.a.O., S. 12; vgl. auch ders., *Why military power is no longer enough*, in: *Observer* vom 31.3.2002).

63 Auf diese machtrelevanten Prozesse verweist auch Czempel, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 99; er leitet sie jedoch aus einer anderen, bereits erwähnten Machtgrundlage, nämlich Informationsmacht, ab. Eine solch eindeutige Kausalität ist jedoch empirisch nicht belegbar. Eher erscheint der allgemeine Hinweis auf Korrelationen zwischen Informations- und Identifikationsmacht angebracht, was unseren Befund des Interdependenzgeflechts zwischen den einzelnen Machtgrundlagen erneut bestätigt.

bewertet werden könnte. (Aber gerade diese Einschränkung zeigt, dass „Identifikationsmacht“ eine sehr stark wirkende Machtgrundlage darstellt: Die Gesamtattraktivität eines Staates, sein Image, seine Außenwirkung sind offensichtlich so gewichtige Faktoren, dass manche objektiven Defizite überstrahlt werden können.)

Einem ähnlichen Perzeptionswandel sah sich auch Preußen nach der Französischen Revolution gegenüber: Der in mancherlei Hinsicht einst modernste Staat Europas (effektive Armee und Verwaltung, liberale Einwanderungspolitik) hatte gegen das „neue“, gesellschaftlich ungleich attraktivere Frankreich, anders als wenige Jahrzehnte zuvor, nicht die geringste Chance.

Dass Identifikationsmacht durchaus eine vergängliche Größe ist, müssen derzeit auch die USA erfahren: Die ungewohnten Widerstände, auf die sie im internationalen System neuerdings treffen, sind möglicherweise nicht allein Ausfluss der Defizite der gegenwärtigen Administration auf dem Feld der Diplomatie; mindestens ebenso plausibel erscheint die Erklärung, dass durch ihre Hybris gleichzeitig ihre Rolle als Sympathieträger, die jahrzehntelang ihr größtes Kapital war, Schaden genommen hat.

Ebenso ist das Scheitern des nationalsozialistischen Deutschlands nicht nur mit dem nüchternen Resultat objektiver Kräfteverhältnisse zu erklären. Das Regime war für die überwältigende Mehrheit der Menschen in Europa, welche Kriterien sie auch anlegten - moralische, politische, gesellschaftliche, ökonomische -, nicht nur unattraktiv, sondern schlichtweg inakzeptabel, so dass sich Identifikationsprozesse gar nicht erst einstellten oder sehr schnell ins Gegenteil umschlugen.

Die Schwäche Nordkoreas schließlich, um ein letztes extremes Beispiel zu nennen, ist zwar ganz offensichtlich auch ein Resultat des krassen Missverhältnisses zwischen seinem militärischen Potential und seiner maroden Ökonomie. Zu seiner völligen internationalen Isolierung und Einflusslosigkeit trägt möglicherweise aber zusätzlich sein wenig attraktives politisches und gesellschaftliches System bei, das allenfalls als abschreckendes Beispiel dienen kann, so dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass seine außenpolitischen Aktivitäten allein schon aus diesem Grund auf die reflexhafte Ablehnung der anderen Akteure stoßen.

Identifikationsmacht kann also sowohl auf ideellen als auch auf materiellen Voraussetzungen beruhen. Die volkswirtschaftliche Leistungskraft eines Staates kann von anderen ebenso als vorbildlich eingeschätzt werden wie seine moderne Gesellschaftsordnung, seine ausgeprägte soziale Gerechtigkeit oder seine internationale Kooperationsbereitschaft.

Damit sind nur einige wenige denkbare Variablen der „Funktion Identifikationsmacht“ angesprochen; eine vollständige Auflistung einschließlich der Bestimmung des jeweiligen relativen Gewichts müsste einer eigenen empirischen Untersuchung vorbehalten bleiben.⁶⁴ Dennoch erscheinen an dieser Stelle zwei Hinweise angebracht, denen im Zusammenhang mit unserer Untersuchung besondere Bedeutung zukommen könnte.

Zum einen wirkt Identifikationsmacht in viel stärkerem Maße als Sanktionsmacht „ganzheitlich“, d.h. die einzelnen Faktoren sind vermutlich nur bis zu einem gewissen Grade substituierbar. Ein internationaler Akteur, der über ausschließlich ökonomische Machtmittel verfügt, ist dennoch in der Lage, Sanktionen zu verhängen; demgegenüber ist es jedoch undenkbar, dass ein Staat, der zwar über eine hocheffektive Volkswirtschaft verfügt, seinen Bürgern aber selbst ein Minimum an Freiheiten vorenthält, auf andere Staaten und deren Bevölkerung attraktiv wirkt.

Zum anderen lässt sich Identifikationsmacht, obwohl ihre Variablen offensichtlich teilweise auch materieller Natur sind, dennoch mit einigem Recht als „ideelle“ Machtgrundlage bezeichnen. Denn der Identifikationsprozess selbst, der ja die Einflussmöglichkeiten eines Staates auf den anderen erst eröffnet, verläuft grundsätzlich ohne den Einsatz materieller Machtmittel; er ist ein ausschließlich mentaler, „ideeller“ Vorgang.

Aber wie können dadurch nun machtrelevante Prozesse ausgelöst werden? Am offensichtlichsten geschieht dies wohl in Form von Migrationsbewegungen. Der Aufstieg der USA und der Zusammenbruch der DDR stellen sicherlich extreme, in der Geschichte des internationalen Systems jedoch nur zwei von *vielen* Beispielen dar, wie evidente Attraktivität bzw. Attraktivitäts-

64 Der hier angedeutete Begriffsumfang von „Identifikationsmacht“ lässt auch den Unterschied zum Terminus „Nachahmung“ im Sinne von Kants Entwurf deutlich werden, der sich auf die Staatsform im engeren politischen Sinne beschränkt (vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, 2. Aufl., Opladen 1998).

defizite von Gesellschaften via Massenein- bzw. -auswanderung dieses System signifikant veränderten.

Eine weitere Möglichkeit, auf der Grundlage von Identifikation machtrelevante Prozesse auszulösen, besteht darin, dass der „Vorbildstaat“ allein durch seine Existenz andere Staaten - sei es auf Druck der jeweiligen Bevölkerung, die auch so leben will, auf die eigene Regierung, sei es infolge deren eigener Einsicht - dazu bewegt, seine eigenen Werte und Ziele zu übernehmen. Ob das funktioniert, hängt - das muss man einschränkend sagen - natürlich auch von den Zielen selbst ab. Ist es etwa das Ziel eines internationalen Akteurs, eine Hegemonie zu errichten, so nützt es ihm wenig, wenn andere Akteure dieses Ziel übernehmen. Er vermindert damit eher seine Macht, als dass er sie stärkt. Demgegenüber lassen sich die Bewahrung von Frieden und Stabilität umso eher durchsetzen, je mehr internationale Akteure sich dies ebenfalls zu Eigen machen. Mit welchem anderen Begriff wäre ein solcher Mechanismus besser zu beschreiben als mit dem Wort „Macht“?

Identifikationsmacht, unsere „Machtgrundlage des Übergangs“, gründet sich also gewissermaßen eher auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Staaten innerhalb des internationalen Systems (im weitesten Sinne) und weniger auf deren Sanktions- bzw. Gewaltpotential. Wenn sie auch noch keine (demokratisch) legitimierte Macht darstellt, so bedeutet sie doch ganz zweifellos einen eminenten friedenspolitischen Fortschritt.

3.3.2 Sanktionsmacht und Identifikationsmacht

Aufgrund der Darlegungen in den vorangegangenen Abschnitten bleibt insgesamt festzuhalten, dass neben der traditionell im Mittelpunkt stehenden Sanktionsmacht weitere Machtgrundlagen in den internationalen Beziehungen wirksam sein könnten, die auf grundsätzlich anderen Wirkungsmechanismen aufbauen. Zu nennen sind dabei in erster Linie Informationsmacht, Identifikationsmacht sowie - auf lange Sicht - möglicherweise auch Legitimationsmacht. Weiterhin existieren nicht nur Relationen zwischen bestimmten Machtmitteln und Machtgrundlagen (beispielsweise zwischen ökonomischer Stärke und Sanktionsgewalt), sondern mittelbar und unmittelbar auch zwischen den einzelnen Machtgrundlagen selbst. Informationsmacht etwa kann als Vorstufe zur Sanktionsmacht angesehen werden; Legitimationsmacht könnte perspektivisch mit letzterer zumindest die gemeinsame Basisvariable (Bevölkerungszahl) teilen. Noch viel enger und

komplexer aber erscheint der Zusammenhang zwischen Sanktions- und Identifikationsmacht. Angesichts des qualitativen Gewichts ihrer gemeinsamen Variablen (militärische und ökonomische Stärke, Qualifikation der Bevölkerung etc.) stellt sich daher die Frage, ob die in der Literatur vorgenommene Differenzierung zwischen ihnen als jeweils unabhängige Machtgrundlagen überhaupt erkenntnisfördernd ist oder es nicht zutreffender wäre, Sanktionsmacht lediglich als „Bestandteil“, als „Dimension“ einer umfassenderen Machtgrundlage, nämlich Identifikationsmacht, zu definieren, welche zwar daneben von weiteren Variablen (im „sanktionsfreien“ Raum) abhängig sein (beispielsweise von einer modernen, für die Bürger attraktiven Gesellschaftsordnung), aber eben auch auf potentiell Sanktionsgewalt implizierende Faktoren (etwa eine effektive Ökonomie) nicht verzichten kann, da letztere gleichzeitig als gewichtige Faktoren der Attraktivität wirken. Die Identifikationsmacht eines Staates ist also das Produkt *vieler* Faktoren, die alle etwas darüber aussagen, wie effizient - man könnte auch sagen: wie „attraktiv“ - dieser seine Aufgaben versieht. Und zu diesen Faktoren gehört logischerweise auch die Effizienz seiner Machtmittel. Was die Sache schließlich noch weiter kompliziert: Sanktionsmacht und die weiteren Dimensionen von Identifikationsmacht können zwar durchaus in komplementärer Beziehung zueinander stehen, ebenso jedoch auch in einer indifferenten, ambivalenten oder gar konfliktären. Dies zeigt sich nirgendwo so deutlich wie bei der militärischen Macht.

3.3.3 Identifikationsmacht und Streitkräfte

Will man militärische Macht nicht nur nach ihrem Sanktionspotential, sondern - auf einer viel breiteren Basis - nach ihrem Identifikationspotential beurteilen, so gilt es zwar eine ganze Reihe neuer, zusätzlich relevanter Variablen zu berücksichtigen, die bisherigen werden dadurch jedoch nicht irrelevant. Eine auf der internationalen Ebene wirksame „Attraktivität“ von Streitkräften, die vom militärfunktionalen Standpunkt her ineffizient sind, ist unmöglich. Militärische Ineffizienz wäre auch kein notfalls hinzunehmendes Defizit, das durch irgendwelche Vorteile hinsichtlich anderer „Dimensionen“ von Identifikationsmacht wettgemacht werden könnte. Militärische Funktionalität ist die *spezifische* Norm von Streitkräften und als solche nicht substituierbar.

Aber sie ist eben auch nicht die *einzige* Variable, die es bei unserem neuen Ansatz zu berücksichtigen gilt. Denn bekanntlich wird durch die Effektivität

der Streitkräfte eines internationalen Akteurs allein noch wenig über dessen Sicherheit ausgesagt. Der Aufbau und die Ausgestaltung militärischer Potentiale haben in der Regel den Aufbau von Gegenpotentialen zur Folge; die subjektive Sicherheit des einen Akteurs ist möglicherweise die subjektive Unsicherheit des anderen. Dies kann als Folge eines Faktors interpretiert werden, welcher der internationalen Politik grundsätzlich innewohnt, nämlich Ungewissheit durch die Unvollständigkeit der verfügbaren (und vor allem der verarbeiteten) Informationen sowie durch das häufig unkoordinierte, in Unkenntnis über das künftige Verhalten der anderen Akteure untemommene Handeln.⁶⁵ Es ist daher in der Realität häufig schwer abzuschätzen, inwieweit die Existenz militärischer Macht per se eher stabilisierend oder eher destabilisierend, eher friedensfördernd oder eher friedenshemmend wirkt. Diese sicherheitspolitische Ambivalenz von Streitkräften, für die in der Literatur gewöhnlich der Begriff „Sicherheitsdilemma“ verwendet wird,⁶⁶ ist jedoch gewissermaßen lediglich das „Grunddilemma“.

In der bipolaren Ära etwa ist diese Grundsatzproblematik in noch vielschichtigerer Form aufgetreten. Man kann das zum einen auf reale Instabilitätsfaktoren zurückführen, die der militärischen Gleichgewichtskonzeption gewissermaßen eingelagert waren (beispielsweise das *Worst-case*-Denken militärischer Planung oder ein nicht zuletzt durch arbeitsmarktpolitische Argumentation untermauertes Interesse der Rüstungsindustrie an der weiteren Auslastung vorhandener Kapazitäten etc.) und eine ständige Dynamisierung des Wettrüstens bewirkten, zum anderen auf eine auch theoretisch neuartige Ausdifferenzierung von Unsicherheit in zwei konfliktäre Ausprägungen: Das Ziel, die Wahrscheinlichkeit eines Nuklearkrieges zu minimieren, erwies sich als unvereinbar mit dem Bestreben, das eigene Überleben zu sichern, falls dieser Krieg *doch* ausbrechen sollte - forderte doch die Abschreckungslogik die ständige Perfektionierung des angehäuften Vernichtungspotentials.

Die Bedeutung dieser historischen Entwicklung für die Gegenwart liegt darin, dass zum einen die daraus resultierenden überdimensionierten Poten-

65 Vgl. dazu grundlegend Daniel Frei/Peter Gaupp, Das Konzept Sicherheit - Theoretische Aspekte, in: Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, hrsg. von K.D. Schwarz, 3. Aufl., Bad Honnef 1978, S. 9f; Kenneth Waltz, Theory of International Politics, Reading 1979; Czempiel, Weltpolitik im Umbruch, a.a.O., S. 30f; ders., Kluge Macht, a.a.O., S. 79ff.

66 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht, in: Manfred Knapp/Gerd Krell (Hrsg.), Einführung in die internationale Politik, München 1990, S. 2-21, hier S. 11.

tiale bis lang lediglich zu einem relativ geringen Teil abgebaut wurden⁶⁷ und zum anderen (ohnehin begrenzt wirksame) positive Trends, die in der Endphase der bipolaren Ära unter dem Schlüsselbegriff „Vertrauensbildende Maßnahmen“ eingeleitet wurden und sich den Abbau militärischer Offensivkapazitäten und -optionen und stattdessen die Optimierung der Defensivfähigkeiten zum Ziel gesetzt hatten,⁶⁸ durch den in jüngster Zeit zu konstatierenden gegenläufigen Trend zum Umbau von Streitkräften mit dem Ziel struktureller Interventionsfähigkeit weitestgehend konterkariert wurden. Die sicherheitspolitische Ambivalenz nationaler Armeen ist unter diesen Bedingungen eher noch größer geworden. Das bedeutet, dass eine hohe innere Effektivität militärischer Macht unter gewissen Umständen, etwa indem sie das Misstrauen oder auch nur die Missgunst anderer Akteure hervorruft, eine internationale Kooperation verhindert oder gar den Aufbau gemeinsamer Sicherheitsstrukturen unmöglich macht, unter der übergeordneten *sicherheitspolitischen* Perspektive eines internationalen Akteurs eher Ineffektivität bedeuten kann.

Diese immanente Problematik militärischer Macht zeigt sich im Kontext des Gesamtspektrums des sicherheitspolitischen Instrumentariums noch deutlicher. Streitkräfteinterne und sicherheitspolitische Effektivität klaffen sichtbar dort auseinander, wo durch die Überdimensionierung militärischer Potentiale möglicherweise gleichermaßen effektiven nichtmilitärischen Instrumenten Ressourcen vorenthalten werden oder gar der Einsatz militärischer Macht die Wirksamkeit nichtmilitärischer Mittel unmittelbar oder in der Langzeitperspektive konterkariert.⁶⁹ Unter Berücksichtigung derartiger Zusammenhänge scheint es geboten, die Effektivität von Streitkräften (und damit letzten Endes auch deren Attraktivität) in weit größerem Maße, als dies bisher in der politischen Praxis beobachtet werden kann, an ihrer (auch den Verteilungsaspekt einschließenden) Kompatibilität mit dem nichtmilitärischen sicherheitspolitischen Instrumentarium zu bemessen.

67 Vgl. Czempiel, Kluge Macht, a.a.O., S. 17.

68 Vgl. dazu grundlegend Dieter S. Lutz/Erwin Müller (Hrsg.), Vertrauensbildende Maßnahmen. Zur Theorie und Praxis einer sicherheitspolitischen Strategie, Baden-Baden 1982.

69 Während der erstgenannte Fall in Anbetracht des bei nahezu allen Staaten festzustellenden Missverhältnisses zwischen den für militärische bzw. nichtmilitärische Zwecke zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln wohl als Realität bezeichnet werden kann, könnte der letztgenannte Fall Gegenstand möglicherweise interessanter empirischer Untersuchungen sein (etwa bzgl. der langfristigen Auswirkungen ökonomischer und sozialer Destabilität in Serbien aufgrund der NATO-Luftangriffe).

Der Feststellung, dass militärische Macht nur als *ein* Faktor unter mehreren angesehen werden kann, welche die Sicherheit eines Staates (in ambivalenter Weise) beeinflussen, muss schließlich noch hinzugefügt werden, dass Sicherheit wiederum nur *eine* Leistung unter mehreren darstellt, welche die nationalstaatlichen Akteure zu erbringen haben. Czempiel etwa unterscheidet drei grundsätzliche „für die Existenz von Gesellschaften relevante und daher dem politischen System zur Bearbeitung zugewiesene Sachbereiche“: Sicherheit, wirtschaftliche Wohlfahrt und Herrschaft.⁷⁰ Kennedy konstatiert eine dreifache „Leistung, die von den meisten, wenn nicht allen Regierungen verlangt wird“: militärische (oder eine alternative) Sicherheit, Befriedung der sozioökonomischen Bedürfnisse der Bürger sowie Gewährleistung eines anhaltenden Wachstums.⁷¹ Wie überzeugend das dadurch entstehende grundsätzliche Verteilungsproblem staatlicher Ressourcen gelöst wird, muss demnach - neben der militärfunktionalen Effektivität und der Kompatibilität mit anderen sicherheitspolitischen Instrumenten - als dritte entscheidende Variable der Attraktivität von militärischer Macht und deren Tauglichkeit als Vorbild für andere Akteure des internationalen Systems betrachtet werden.

Der naheliegendste Weg zur Entschärfung der erwähnten Verteilungskonflikte ist eigentlich die Abrüstungspolitik. Diese stellt mithin einen viel breiteren friedensstrategischen Ansatz dar, als gemeinhin wahrgenommen. Denn sie zielt nicht nur direkt auf den Abbau militärischer Potentiale, sondern daneben auch, gleichsam indirekt, auf eine verbesserte Befriedung der sozioökonomischen Bedürfnisse der Bürger - ebenfalls ein eher friedensfördernder Faktor.

Gleichwohl ist auch dieser Ansatz noch weiter ausbaufähig. In Abwandlung der berühmten These eines berühmten deutschen Philosophen könnte man, die Entwicklung seit Ende des Kalten Krieges vor Augen, auch sagen: Die Politiker haben die Streitkräfte immer nur reduziert; es kommt darauf an, sie zu demokratisieren. Eine solche Demokratisierung könnte nämlich insofern eine ideale Ergänzung zur Abrüstung darstellen, als auch sie Kompatibilität zum Ziel hat - nämlich diejenige zwischen (militärischer) Sicherheit einerseits und einer gerechten Verteilung der innerstaatlichen Herrschaft

70 Vgl. Czempiel, Internationale Beziehungen, a.a.O., S. 5.

71 Vgl. Kennedy, a.a.O., S. 659.

andererseits.⁷² Eine demokratische Staatsform wiederum kann - trotz aller Einschränkungen - als zusätzlicher friedensfördernder Faktor betrachtet werden. Die Annahme erscheint daher nicht unvernünftig, dass dies für die Demokratisierung eines so sensiblen Teils der staatlichen Gewalt wie seine militärische Macht ebenfalls gilt. (Im Schaubild auf Seite 34 sind diese Zusammenhänge nochmals in vereinfachter Form verdeutlicht.)

Doch überzeugt dieser Ansatz, über seine friedensstrategische Logik hinaus, auch unter Anlegung allgemeiner machtpolitischer Kriterien? Mancher wird diese Frage vielleicht nicht bejahen wollen und gegen die in dieser Studie vorgenommene Gleichsetzung von Macht- und Friedenspolitik - selbst auf normativer Ebene - gewiss Einwände erheben. Möglicherweise würde er damit nicht alle denkbaren „nationalen Interessen“ hinreichend abgebildet sehen. Er mag sich dann aber, die Katastrophen nicht nur der jüngsten Geschichte des internationalen Systems vor Augen, auch fragen, ob dies wirklich ein so großer Verlust wäre.

72 Vgl. dazu insbes. Detlef Bald/Andreas Prüfert (Hrsg.), Innere Führung. Ein Plädoyer für eine zweite Militärreform, Baden-Baden 2002, sowie Jürgen Groß, Weiterentwicklung der Inneren Führung. Zwei Beiträge, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 130, Hamburg 2002.

*Strategische Ansätze
zur Kompatibilität staatlicher Aufgaben*

